

GÖTEBORGS UNIVERSITET
Statsvetenskapliga Institutionen

Militära insatser – en del av biståndet?
- en studie av en förändring i den svenska biståndspolitik

Kandidatuppsats
Statsvetenskap
Höstterminen 2009
Författare: Lisa Hedström
Handledare: Ann-Marie Ekengren
Antal ord: 9953

Abstract

Under högnivåmötet i mars 2007 agerade Sverige inom ramen för OECD-samarbetet för att kriterierna för bistånd skulle utvidgas. Det handlade om att vissa typer av militära insatser skulle kunna inkluderas i biståndsbudgeten. Denna förändrade svenska hållning gav upphov till en livlig debatt om hur Sverige ska agera som biståndsaktör. Sverige har tidigare varit uttalat negativ till att ändra biståndskriterierna och den svenska biståndspolitikens har en tradition av att hållas åtskild från den övriga utrikespolitiken.

Syftet med den här studien är att försöka förklara den förändrade hållningen inom biståndspolitikens och utgångspunkten är att utrikespolitik förväntas vara stabil över tid. Studien är utformad som en teorikonsumerande studie där tre teorier om utrikespolitiskt beslutsfattande används för att förklara så mycket som möjligt av fallet. Den första teorin säger att en stats egen rolluppfattning påverkar det utrikespolitiska beslutsfattandet, den andra teorin menar att enskilda individers idéer har betydelse för utfallet i utrikespolitiken och den tredje teorin ger en stats syn på konflikter, i förlängningen dess verklighetsuppfattning, betydelse för statens agerande när det gäller utrikespolitik.

Analysen genomförs med en kvalitativ textanalys av relevant material från olika politiska organ. Resultaten visar att bäst förklaringskraft när det gäller det här fallet har teorin om idéers betydelse, medan teorin om en stats rolluppfattning kan vara en del av, men inte en tillräcklig förklaring till den förändrade hållningen inom politiken. Den tredje teorin kan inte hjälpa till att förklara fallet.

Nyckelord: *svensk biståndspolitik, utrikespolitik, förändring, beslutsfattande, rollteori, idéer, konfliktmönster*

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1 Inledning	3
1.1 Presentation av forskningsproblemet	3
1.2 Studiens syfte, upplägg och avgränsningar	4
1.3 Disposition	5
2 Teoretiska utgångspunkter	6
2.1 Övergripande orientering – svenskt utrikespolitiskt beslutsfattande	6
2.2 Rollteori applicerad på utrikespolitiskt beslutsfattande	7
2.3 Teori om idéers betydelse för utrikespolitiskt beslutsfattande	11
2.4 Betydelsen av synen på konflikters karaktär för utrikespolitiskt ställningstagande	14
2.5 Frågeställningar	16
3 Metod och material	17
3.1 Textanalys som metod	17
3.2 Materialdiskussion	18
4 Resultatredovisning	20
4.1 Förändrade rolluppfattningar för Sida och Försvarsmakten?	20
4.2 Nya idéer i biståndspolitiken?	24
4.3 Ny syn på konfliktmönster?	28
5 Avslutande diskussion	31
Referenser	33

1 Inledning

1.1 Presentation av forskningsproblemet

Under högnivåmötet i mars 2007 gjorde Sverige gemensam sak med Kanada och USA och agerade inom ramen för OECD-samarbetet för att utvidga kriterierna för vad som får kallas bistånd.¹ Det handlade om att vissa typer av militära insatser skulle kunna inkluderas i biståndsbudgeten. Intensiva diskussioner rörande biståndets olika områden har pågått inom OECD sedan 1998 och Sveriges hållning har tidigare varit uttalat negativ till att utöka dessa kriterier. Vid det aktuella tillfället, ett förberedande möte för OECD:s toppmöte, hade dock Sverige ändrat inställning och var nu alltså beredd att öppna upp för en diskussion kring dessa frågor. Man tryckte på att säkerhet och utveckling inte kan uppnås var för sig och att vissa säkerhetsinsatser borde kunna finansieras med biståndsmedel.²

Detta gav upphov till en livlig debatt i Sverige och blev en del av den pågående diskussionen om huruvida militära insatser ska kunna räknas som bistånd. Från bl.a. Sidas håll har det framförts argument för att inte frångå den restriktiva hållningen som Sverige tidigare haft. Att vidga kriterierna för biståndet skulle minska storleken på det bistånd som de facto går till fattigdomsbekämpning och ett ökat bistånd skulle därmed inte hjälpa till att uppnå FN:s millenniemål. Dessutom menar man att kvaliteten och effektiviteten på biståndet skulle minska och de mål om långsiktighet och samsyn som satts upp motarbetas.³ Åsikter har också förts fram från olika intresseorganisationer att biståndspolitik och säkerhetspolitik av princip inte ska blandas samman, bl.a. p.g.a. svårigheter för biståndspersonal att uppfattas som neutrala.⁴

Då alla länder i OECD måste vara överens för att nya regler ska antas, eller frågor ska komma upp till diskussion, upptogs inga nya förhandlingar och således skedde inga förändringar i organisationens kriterier för vad som ska räknas som bistånd. I Sverige gjordes

¹ Vid högnivåmöten deltar ministrar eller högre tjänstemän inom ett visst politikområde. (OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development)

² Ur protokollet från arbetsgruppen inför högnivåmötet: DCD/DAC(2007)23/REV1 ODA ELIGIBILITY OF CONFLICT, PEACE AND SECURITY EXPENDITURES High Level Meeting, 3-4 April 2007 och Dragkampen om biståndet, Diakonia 2007

³ <http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=516&a=29541> (2009-03-20)

⁴ T.ex.

<http://www.palmecenter.se/Temaomraden/Omvarldsfragor/Utveckling/Artiklar/070829Militartbistand.aspx> (2009-03-20) och

<http://www.mynewsdesk.com/se/pressroom/rodakorset/pressrelease/view/66806> (2009-10-13)

påtryckningar från bl.a. Miljöpartiet som motionerade i riksdagen för att Sverige inte skulle driva frågan i OECD, utan stå fast vid tidigare regeringars hållning. Man menade bl.a. att Sverige har en lång historia av alliansfrihet och neutralitetspolitik bakom sig, och att man inom utrikespolitiken har varit noga med att inte blanda samman det civila utvecklingssamarbetet med de militära insatserna. Även här tryckte man på att biståndet riskerar att urholkas, vilket får negativa konsekvenser för fattigdomsbekämpningen som ska stå i fokus för biståndspolitik.⁵

Nuvarande biståndsminister Gunilla Carlsson har vid flera tillfällen poängterat att regeringens nya riktning på utvecklingssamarbetet inkluderar en ny syn på utveckling och säkerhet där man inriktar sig på konflikt- och postkonfliktländer. Nya idéer om vad biståndspolitik ska grunda sig på har alltså förts fram, men Carlsson har också påpekat att man inte har något intresse av att pengar från biståndsbudgeten ska gå till militära insatser. Hon har dock tryckt på behovet av en ökad samverkan mellan militära och civila insatser, t.ex. när det gäller att stödja civil utbildning av militärer och fredsbevarande personal. Hon menar också att en militär närvaro ibland är nödvändig för att kunna bedriva utvecklingsarbete och att de komplexa konflikter som idag finns runt om i världen ställer nya krav, där både säkerhet, utveckling och mänskliga rättigheter är centrala aspekter.⁶

1.2 Studiens syfte, upplägg och avgränsningar

Syftet med den här studien är att ta reda på varför Sverige har bytt inställning och påbörjat en förändring i sin biståndspolitik. Förändringen innebär en ny riktning mot en positiv inställning till en ökad samverkan mellan de berörda myndigheterna Sida och Försvarsmakten.

Även om den ändrade hållningen inte innebär en övergripande förändring för ett helt politikområde, har den ändå visat sig vara viktig i förhållande till andra aktörer och deras syn på Sverige som biståndsgivare. Att ändra en officiell hållning som respekterad biståndsgivare och att delvis forma nya riktlinjer för ett politikområde menar jag får anses vara en förändring värd att studera och försöka finna orsaker till.

Undersökningen kommer att utformas som en teorikonsumerade studie där jag använder tre olika teorier för att förstå och förklara så mycket som möjligt av mitt fall. "Fallet" definieras

⁵ Motion 2008/09:U224 – Biståndspengar till vapen

⁶ Tal vid Folke Bernadotteakademin 26 augusti 2008, <http://www.regeringen.se/sb/d/10659/a/110190> (2009-04-05), Ekot - Sveriges Radio 2007-05-16 och debatt i riksdagen 2007-05-31, Prot. 2006/07:117

alltså som den förändring inom biståndspolitiken som blev tydlig i och med högnivåmötet 2007. Detta är således studiens utgångspunkt och valet av teorier är sekundärt.⁷

Med hjälp av de tre teoribildningarna, som presenteras i kapitel 2, kommer jag att ställa upp lika många (tre) möjliga förklaringsfaktorer för mitt fall. För att kunna utvärdera förklaringskraften i de tre teorierna kommer jag att göra en jämförelse över tid, där den första tidsperioden är tiden närmast innan förändringen och den andra tidsperioden tiden i samband med förändringen. Om det visar sig att en förändring har skett från den första tidsperioden till den andra, kan denna förklaringsfaktor vara en möjlig del till förklaring till den förändrade politiken. De tre förklaringsfaktorerna kommer att behandlas var för sig, det kommer alltså inte diskuteras vilken relation de eventuellt har till varandra eller hur de kan påverka varandra. Viktigt att påpeka i sammanhanget är också att även om mitt nedslag vid högnivåmötet är vid en specifik tidpunkt, så måste en förändring i politik naturligtvis ses ur ett längre perspektiv och som en pågående process.

Studien fokuserar på politikområdet biståndspolitik, även kallat internationellt utvecklingssamarbete, och en del av de aktörer och institutioner som detta omfattar. I den mån det är relevant, det vill säga i de fall den har beröringspunkter med de frågor som behandlas inom biståndspolitiken, kommer även den internationella delen av säkerhetspolitiken att behandlas.

1.3 Disposition

I kapitel 1 har en presentation av forskningsproblemet givits och en genomgång av hur studien kommer utformas. I kapitel 2 presenterar jag mina teoretiska utgångspunkter, dels på ett övergripande plan, dels presenteras mer ingående de tre teorier som kommer att användas. I anslutning till varje teori finns i tabellform de analyscheman jag har konstruerat. Detta mynnar ut i mina tre preciserade frågeställningar.

Kapitel 3 innehåller en beskrivning av mitt val av metod och material samt en diskussion kring dessa. I kapitel 4 redovisas resultatet av min analys, där varje teori behandlas var för sig och frågeställningarna besvaras. Avslutningsvis diskuteras resultatet i kapitel 5 och jag utvärderar de tre teoriernas förklaringskraft.

⁷ Esaiasson m.fl. (2007) s.43

2 Teoretiska utgångspunkter

2.1 Övergripande orientering – svenskt utrikespolitiskt beslutsfattande

Ett lands utrikespolitik⁸ förväntas vara stabil över tid och Sverige är ett bra exempel på ett land där man har varit mån om att uppnå konsensus och vara enig över partigränserna när det gäller detta politikområde.⁹ Denna hållning har traditioner sedan tiden efter första världskriget och är eftersträvansvärd då konsensus kring utrikespolitiken skänker en stat trovärdighet på den internationella arenan. De utrikespolitiska ställningstagandena ligger relativt fast och är inte beroende av tillfälliga förändringar i riksdagen. Man kan också hitta partistrategiska motiv till att upprätthålla konsensus, då inget parti vill framstå som förstörare av det nationella samförståndet. Här är det alltså nationens bästa som ska stå i centrum.¹⁰

När det gäller den del av utrikespolitiken som behandlar säkerhetspolitiska frågor var ställningstagandet länge klart och uttalat genom formuleringen om Sveriges: "... alliansfrihet i fred, syftande till neutralitet i krig", en inställning som dock modifierades något genom Sveriges inträde i EU.¹¹ Inom Försvarsmakten pågår nu en omfattande reform som framför allt innebär en omställning från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar.¹² Ett insatsförsvars primära syfte är att användas främst vid olika typer av internationella insatser.¹³

Kännetecknande för det politikområde inom vilket man behandlar det svenska utvecklingssamarbetet är att Sverige är, och länge har varit, en viktig och respekterad biståndsaktör.¹⁴ Den svenska biståndspolitik har under lång tid vilat på samma principer vilket betyder att de inte har förändrats nämnvärt sedan den första propositionen om biståndspolitik antogs 1962.¹⁵ Fram till 2005 har det partipolitiskt i riksdagen funnits i stort sett enighet om huvuddragen i biståndspolitik, med undantag av högerpartiet/moderata samlingspartiet.¹⁶ Centrala är de altruistiska motiven för biståndspolitik som kan sägas

⁸ Med "utrikespolitik" menas här det politikområde som innefattar områdena säkerhetspolitik, biståndspolitik och handelspolitik.

⁹ Bjereld & Demker (1995) s.14

¹⁰ Ibid. s.15ff

¹¹ Haldén (2007) s.73

¹² Meningen med ett invasionsförsvar är att det har kapacitet för krigföring. Kapaciteten ska vidare vara så stor att det har ett avskräckande syfte, och att försvaret därmed inte ska behöva användas.

¹³ Haldén (2007) s.46

¹⁴ Odén & Stålgren i Brommesson & Ekengren (red.) (2007) s.179

¹⁵ Odén (2006) s.171

¹⁶ Odén & Stålgren i Brommesson & Ekengren (red.) (2007) s.175

hänga ihop med bilden av den egna staten.¹⁷ Av Bertil Odéns kategorisering av olika typer av biståndsgivare kan man utläsa att Sverige tillhör den grupp av länder som framför allt inriktat sitt bistånd på långsiktig utveckling och fattigdomsminskning, medan andra, företrädesvis de stora bilaterala givarna i OECD, även ser biståndet som ett säkerhets- och utrikespolitiskt redskap.¹⁸ I Sverige har biståndspolitik traditionellt varit relativt frikopplad från den övriga utrikespolitiken, vilket delvis hör samman med Sveriges ställningstagande som alliansfritt.¹⁹

Det finns mycket forskning som behandlar utrikespolitik och utrikespolitiskt beslutsfattande. Fokus har under lång tid legat på studier med utgångspunkt i realism och liberalism där den nyttomaximerande individen och maktbalansen mellan stater varit centrala.²⁰ Dock har senare forskning börjat undersöka andra faktorer och använt andra än de klassiska teorierna som utgångspunkt. Meningen med den här studien är att försöka förstå ett fall genom att använda några av dessa teorier som visar på alternativa förklaringar.

Jag har valt att ställa upp tre möjliga förklaringar till den observerade förändringen i biståndspolitik. Dessa menar jag är för det första en förändring av Sveriges egen uppfattning om vilken *roll* vi har som aktör på den internationella arenan, för det andra möjligheten att nya *idéer* hos de centrala politiska aktörerna har fått genomslag i den förda politiken, och för det tredje att Sverige *syn på konfliktmönster* i världen har förändrats. Staten Sverige kommer att representeras av olika aktörer i studien, vilket kommer att klargöras i anslutning till presentationen av varje teori.

2.2 Rollteori applicerad på utrikespolitiskt beslutsfattande

Som nämnts ovan var studier av utrikespolitik med inriktning på maktbalansen mellan stater länge dominerande. Dessa gjordes med ett utifrånperspektiv där stater definierades i förhållande till varandra och gav upphov till etiketter som alliansfri, blockledare och satelliter. Utifrån detta perspektiv har alla stater i det internationella systemet en specifik roll att spela för att stabilitet ska kunna upprätthållas.²¹ I ”National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy” utvecklar K.J. Holsti diskussionen om rollbegreppets olika dimensioner och argumenterar för att det är intressant att titta på hur uppfattningar om roller påverkar staters utrikespolitiska agerande. Här får kompletterande och utökade förklaringar, med delvis ett

¹⁷ Mikaelsson (2008) s.251

¹⁸ Odén (2006) s.21

¹⁹ Odén & Stålgren i Brommesson & Ekengren (red.) (2007) s.170

²⁰ T.ex. Snyder m.fl. (2002) s.2

²¹ Holsti (1970) s.233f

inifrånperspektiv, plats. Många studier om utrikespolitik har gjorts med utgångspunkt i rollteori, och det råder delade meningar om hur begreppet ska förstås.²² Jag har valt att utgå från Holstis definitioner och modell för analys och Rickard Mikaelssons tolkning av dessa. Mikaelsson har med utgångspunkt från Holstis modell analyserat Sidas rolluppfattning, vilket visar både på användbarheten i Holstis teoretiska modell och på dess möjliga applicering på en statlig institution.

Holsti menar att staters egna rolluppfattningar, och inte bara den förenklade bild som målas upp genom maktbalansteori, kan vara intressant att studera för att förstå varför stater agerar som de gör gentemot andra aktörer i det internationella systemet.²³ Enligt Holsti borde alltså den egna rolluppfattningen påverka utrikespolitiskt beslutsfattande. Rollteori utvecklades inom sociologi och socialpsykologi, men har senare plockats upp och varit utgångspunkt för teoribildning på statlig och internationell nivå. Holsti argumenterar för att rollteori kan användas för analys även på denna nivå, men behöver anpassas något.²⁴ Holsti ansluter sig till definitionen av ”roll” som normer eller ramar för ett beteende som är gemensamt för alla som innehar en viss position. Vidare är de personer som innehar positionen medvetna om normerna eller ramarna och anpassar sig i någon mån till dem.²⁵ På en samhällelig nivå skulle därför en aktörs roll kunna definieras som de normer, ramar och regler som definierar t.ex. en statlig institutions uppgift, vad den är till för och vad den konkret ska göra.

Holsti menar att en stats roll kan ses ur flera perspektiv, dels den egna självuppfattningen som innehåller idéer om vad vi har och ska ha för roll gentemot andra stater, dels andra staters syn och förväntningar på statens roll. Flera olika faktorer påverkar dessa båda dimensioner som sedan i sin tur påverkar hur man faktiskt ”utövar” sin roll i samspel med och gentemot andra aktörer. Holsti menar att det är mest intressant att titta på hur den egna självuppfattningen ser ut, eftersom det är denna dimension som i störst utsträckning kommer att påverka hur man agerar.²⁶ Anledningen till detta är att det oftast är djupt liggande traditioner och nationella värden som ligger till grund för en stats rolluppfattning.²⁷ Dessa traditioner ger riktlinjer som kommer att påverka det politiska beslutsfattandet och variationer i riktlinjerna, eller vad man anser sig ha för roll, kan således förklara variationer i

²² Mikaelsson (2008) s.246

²³ Ibid. s.235

²⁴ Holsti (1970) s.244

²⁵ Ibid. s.238

²⁶ Ibid. s.239ff

²⁷ Ibid. s.245

beslutsfattandet.²⁸ Det är också denna dimension, den egna rolluppfattningen, som Mikaelsson koncentrerar sig på i sin analys av Sida.

I min studie kommer jag att undersöka Sveriges egen rolluppfattning genom att kartlägga hur den såg ut innan den förändrade hållningen inom biståndspolitiken och hur den ser ut i samband med förändringen. Jag har valt att låta de två myndigheter som är ansvariga för de i min studie aktuella politikområdena stå som representanter för Sverige. Staten är den självklara aktören på den internationella arenan, men har olika sidor och representeras av olika institutioner eller personer i olika sammanhang. Sida är den centrala institutionen för utvecklingsfrågor när det gäller implementering från den verkställande makten, och samma roll har Försvarsmakten gällande frågor om säkerhet. Det är alltså dessa båda myndigheters egna uppfattningar om sina roller som avses och som får stå som representant för den svenska staten. Om den egna rolluppfattningen faktiskt påverkar hur man agerar och agerandet har förändrats, d.v.s. i en riktning mot ökad samverkan mellan de båda myndigheterna, skulle en möjlig förklaring till det förändrade beteendet stå att finna i en förändrad uppfattning om vad den egna rollen är.

Mikaelsson har definierat tre roller som Sida själv ger uttryck för, där han har tagit utgångspunkt från Holstis rollbegrepp. Mikaelssons tre kategorier ligger till grund för mitt analyschema (tabell 1). När det gäller Försvarsmakten har jag valt att koncentrera mig på dess internationella verksamhet eftersom det är inom det område som en samverkan med Sida är möjlig. Här utgår jag ifrån Eva Haldéns definition av vad ett insatsförsvar är och de olika kategorierna representerar de rolluppfattningar som man kan förvänta sig att Försvarsmakten har med utgångspunkt från hennes definition (tabell 2).

Nedan följer tabell 1 och 2 med de analyscheman som innehåller de kategorier som förväntas finnas i materialet. Kategori 4 i tabell 1 och kategori 3 i tabell 2 förväntas finnas vid den andra tidpunkten, och måste finnas bara där för att den observerade förändringen ska kunna sägas kunna förklaras med hjälp av rollteori.

²⁸ Wish (1980) s.533ff

Tabell 1

	Sidas rolluppfattningar
Kategori 1	Analytiker
Kategori 2	Dialogpartner
Kategori 3	Finansiär/resursförmedlare
Kategori 4	Försvarspartner

Kommentar: Tabellen visar analyschema för undersökningen av Sidas rolluppfattningar. För att de olika kategorierna ska kunna sägas förekomma i materialet måste rollerna vara uttryckta med de specifika benämningar som jag har givit dem i analyschemat, alternativt vara tydligt beskrivna så att benämningen kan sättas på dem.

Tabell 2

	Försvarsmaktens rolluppfattningar
Kategori 1	Hothanterare
Kategori 2	Insatsutförare
Kategori 3	Biståndspartner

Kommentar: Tabellen visar analyschema för undersökningen av Försvarsmaktens rolluppfattningar. För att de olika kategorierna ska kunna sägas förekomma i materialet måste rollerna vara uttryckta med de specifika benämningar som jag har givit dem i analyschemat, alternativt vara tydligt beskrivna så att benämningen kan sättas på dem.

2.3 Teori om idéers betydelse för utrikespolitiskt beslutsfattande

Precis som Holsti ville Judith Goldstein och Robert Keohane visa på alternativ och komplement för studier av utrikespolitiskt beslutsfattande. Att även enskilda personers idéer är avgörande för hur politiken utformas, utan att för den skull bortse ifrån att människor beter sig rationellt eller har specifika intressen, är deras huvudargument.²⁹

Goldstein och Keohane koncentrerar sig på idéers effekt, inte dess ursprung och skiljer på tre typer av idéer: världsuppfattningar, principidéer och kausalitetsidéer. Världsuppfattningar ligger djupt rotade i kulturer och har ofta sitt ursprung i världsreligionerna, men även den moderna vetenskapen bygger på specifika uppfattningar och idéer om hur världen hänger samman. Den andra kategorin, principidéer, består av normativa idéer om hur något bör vara, och här kan vi sortera in t.ex. åsikter om abort eller slaveri. Dessa idéer rättfärdigas ofta med hänvisning till den övergripande världsuppfattningen.³⁰

Den tredje varianten av idéer, kausalitetsidéer, är som namnet avslöjar föreställningar om orsak och verkan. Denna typ av idéer får sin tyngd genom eliter i samhället och blir vägvisande för hur individer kan uppnå sina mål. Kausalitetsidéer för alltså med sig strategier för att uppnå mål som ligger i linje med t.ex. ett samhälles eller en grups gemensamma principidéer om vad som är rätt och fel. Förändringar i uppfattningen om kausalitetsidéer, relationen mellan orsak och verkan, sker mycket oftare än förändringar när det gäller principidéer och världsuppfattningar. Ändrade uppfattningar av denna karaktär kan därför ofta ligga till grund för förändringar inom specifika politikområden.³¹

Viktigt att påpeka är att det inte alltid finns ett kausalt samband mellan förändrade kausalitetsidéer och förändrad politik. Idéer ligger alltid till grund för politiska ställningstaganden och diskussioner påpekar Goldstein och Keohane. Författarna har definierat tre möjliga vägar genom vilka idéer kan påverka politiskt beslutsfattande.³² För det första kan idéer fungera som "road maps", eller vägkartor, alltså en sorts orientering för individen som har en idé om orsak och verkan eller normativa ideal om hur denne ska agera. Enkelt uttryckt ger dina föreställningar dig en specifik väg att gå och utesluter därmed andra tolkningar som inte passar in i den specifika föreställningsvärlden. Den andra möjligheten för idéer att påverka det politiska beslutsfattandet är vid strategiska överväganden hos beslutsfattarna. Konkurrerande idéer hos olika aktörer kan förhindra samarbete och en

²⁹ Goldstein & Keohane (1993) s.4f

³⁰ Ibid. s.7ff

³¹ Ibid. s.10

³² Ibid. s.11f

handlingskraftig politik, medan gemensamma intressen som grundar sig på liknande idéer och uppfattningar kan ligga till grund för det motsatta.³³

Den tredje och sista möjligheten för idéer att påverka politikens utfall är då de bli institutionaliserade. Idéer blir så djupt rotade och policies är så påverkade av tidigare vägkartor att nya idéer har svårt att slå rot och därmed förändra invanda policies.³⁴

De idéer som den svenska biståndspolitikerna grundar sig på har, som tidigare påpekats, inte förändrats nämnvärt under de senaste 50 åren. Dessa idéer kan kategoriseras utifrån ovan nämnda indelning av principidéer och kausalitetsidéer. Den övergripande principidéen kan enkelt uttryckas som att fattigdom är något dåligt och därför ska bekämpas. De fem huvuddragen i biståndspolitikerna, som finns beskrivna i PGU:n,³⁵ består av de princip- och kausalitetsidéer som hela politiken vilar på, och visar på de sätt som fattigdomsminskning kan uppnås (se kategori 1-5, tabell 3).³⁶ Dessa idéer fungerar som vägkartor då de stakar ut riktlinjer för hur biståndspolitikerna ska se ut, och utesluter därmed andra möjliga vägar.

Frågan är därför om det har uppstått nya princip- och kausalitetsidéer hos de centrala beslutsfattarna som har fungerat som vägkartor och därmed påverkat utformningen av politiken (se kategori 6, tabell 3). Ann-Marie Ekengren menar att idéer fungerar framför allt som just vägkartor när nya sakfrågor kommer upp till diskussion till följd av att nya förhållanden uppfattas som viktiga.³⁷ Att nya förhållanden har uppstått som utvecklingssamarbetet måste anpassas till har biståndsminister Gunilla Carlsson gett uttryck för, men har dessa nya idéer påverkat den nya politiken genom att fungera som vägkartor?

Sverige får vid den här analysen representeras av dem som är ansvariga för att utforma den svenska biståndspolitikerna, d.v.s. regeringen med biståndsministern i spetsen. Det är alltså dessa personers positioner som avgör att de är intressanta att studera i det här sammanhanget och inte den specifika individen. Ekengren påpekar att det är naturligt att studera dessa centrala personer eller lilla grupp av personer, när det gäller utrikespolitiskt beslutsfattande eftersom det är just individer och inte stater som agerar och tar de faktiska besluten.³⁸ Om nya

³³ Goldstein & Keohane (1993) s.12

³⁴ Ibid. s.12f

³⁵ PGU:n är Sveriges politik för global utveckling. Ett helhetsgrepp tas på politiken utifrån tanken att alla politikområden måste vara samstämmiga om en lyckad utvecklingspolitik ska kunna föras.

³⁶ Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling, proposition 2002/03:122, s.60

³⁷ Ekengren (2005) s.31

³⁸ Ibid. s.22

idéer har förts fram och dessa har fungerat som vägkartor i samband med förändringen av politiken, kan denna teori hjälpa till att förklara förändringen.

I tabell 3 presenteras de kategorier som förväntas finnas i materialet. Kategori 6 är de idéer som förväntas ha uppstått i samband med förändringen och som måste finnas bara där för att den observerade förändringen i politiken ska kunna sägas förklaras med hjälp av denna teori.

Tabell 3

Principidéer	Kausalitetsidéer
Kategori 1: Demokrati och god samhällsstyrning bör genomsyra samhället.	Demokrati och god samhällsstyrning är en förutsättning för utveckling och uppnås t.ex. genom uppbyggande av varaktiga och fungerande institutioner.
Kategori 2: Jämställdhet mellan män och kvinnor bör finnas i samhället.	Jämställdhet mellan män och kvinnor är en förutsättning för utveckling och uppnås bl.a. genom att stärka kvinnors tillgång till resurser.
Kategori 3: Hållbart nyttjande av naturresurserna och omsorg om miljön bör vara en integrerad del av politiken.	Ett hållbart nyttjande av naturresurser och miljö är en förutsättning för en global utveckling och uppnås t.ex. genom ny teknik och nya ekonomiska och politiska styrmedel.
Kategori 4: Ekonomisk tillväxt bör främjas i länder där den är för låg.	Ekonomisk tillväxt är en förutsättning för utveckling och uppnås t.ex. genom ett stabilt makroekonomiskt ramverk, låg inflation och öppenhet inför handel.
Kategori 5: Social utveckling och trygghet bör präglade samhället.	Social utveckling och trygghet är en förutsättning för ett väl fungerande samhälle och uppnås bl.a. genom uppbyggnad av sociala trygghetssystem.
Kategori 6: Ett stabilt säkerhetsläge bör råda i samhället.	Ett stabilt säkerhetsläge är en förutsättning för utveckling och uppnås genom samarbete mellan biståndsaktörer och militära aktörer.

Kommentar: Tabellen visar analyschema för undersökningen av idéers betydelse. Kriterierna för att kategorierna ska kunna sägas finnas i materialet är att idéerna uttrycks som princip- och/eller kausalitetsidéer. För att idéerna vidare ska kunna sägas fungera som vägkartor ska de staka ut en tydlig väg för hur politiken ska utföras.

2.4 Betydelsen av synen på konflikters karaktär för utrikespolitiskt ställningstagande

Mycket har skrivits om krig och konflikter efter kommunismens fall och benämningarna på dessa har varit varierande. De gamla etiketterna på stater som hängde samman med det kalla krigets värld, som t.ex. alliansfri och blockledare, har fått ge rum för nya. Staternas roll i det internationella systemet har förändrats, men fortfarande påverkar krig och konflikter denna ordning.

Lågintensiva konflikter var en term som började användas redan under kalla krigets dagar, men det som utmärker den typen av krigföring har blivit vanligare under de senaste decennierna. Mary Kaldor väljer att benämna den postkommunistiska världens konflikter som ”nya krig”.³⁹ Kaldor menar att det finns något distinkt nytt som kan urskiljas i konfliktmönster efter kalla krigets slut och som kanske främst måste förstås utifrån globaliseringen.⁴⁰ Kaldor menar att de nya krigen kan beskrivas, och särskiljas från ”gamla krig” genom sina mål, metoder och finansiering.⁴¹

Gamla krig karaktäriseras mycket kortfattat av att dess mål är att tillgodose rationella staters intressen, att de utkämpas av statliga arméer som organiseras och administreras genom statliga resurser och därmed också finansieras av statliga medel. Den gamla typen av krig är fortfarande i stor utsträckning referenspunkt och Kaldor menar att många beslutsfattare fortfarande har denna bild av krig då man utformar säkerhetspolitik.⁴² En viss verklighetsuppfattning ger ett visst agerande och därför kan en förändrad verklighetsuppfattning ge upphov till ett förändrat agerande.⁴³ Om man har omdefinierat sin syn på hur konflikter ser ut borde det också ge utslag i den förda politiken.

Målen för de nya krigen är att upprätthålla en identitetspolitik, och grunden till konflikterna är därmed motsättningar mellan folk med t.ex. olika nationalitet eller från olika folkgrupper eller religioner. Denna identitetspolitik måste som tidigare nämnts ses i ljuset av globaliseringen, där ökade klyftor kan urskiljas mellan dem som är en del av det globala samhället och de som står helt utanför.⁴⁴ Identitetspolitik ska också förstås i kontrast till idébaserad politik som bygger på framtidsytande projekt. Motsatsen står alltså identitetspolitiken för med sitt tillbakablickande på forna hjältedåd eller oförrätter.

³⁹ Kaldor (2006) s.1f

⁴⁰ Ibid. s.4

⁴¹ Ibid. s.7

⁴² Ibid. s.17ff

⁴³ Demker i Brommesson & Ekengren (red.) (2007) s.51

⁴⁴ Kaldor (2006) s.72f

De nya krigen utkämpas inte av traditionella arméer som är finansierade av statliga medel, utan av en kombination av offentliga och privata enheter såsom inhemsk och utländsk statlig militär, paramilitära grupper och utländska legosoldater. Krigföringen sker således ofta på andra sätt än de traditionella, där regelrätta sammandrabbningar mellan stridande från två fiendeläger är sällsynta, av den enkla anledningen att de stridande grupperna inte har resurser eller styrka nog att vinna ett sådant slag.⁴⁵ Strategin innefattar nu istället attack mot civila och kan bl.a. bidra till att skapa en ohållbar levnadssituation för de människor som befinner sig på ”fel” område, eller utrensning av grupper som inte är önskvärda, som exempelvis vid folkmordet i Rwanda 1994.⁴⁶ Finansieringen av de nya krigen görs med medel som genereras genom plundring, rån och kidnappning. Vanligt är också beskyddarverksamhet och illegal handel med exempelvis droger och vapen.⁴⁷

Det är självklart att Sverige, som en aktör i det internationella systemet, och med en inriktning på insatsförsvar, måste förhålla sig till hur konfliktmönster ser ut i världen. Som nämndes ovan trycker den svenska regeringen på nödvändigheten att se på utveckling och säkerhet som två begrepp som inte kan behandlas var för sig. Så hur ser Sverige på den nya situationen i omvärlden och har man ändrat sin syn på konflikters karaktär? En ändrad beskrivning och förståelse, en förändrad verklighetsuppfattning, av dessa externa förhållanden kan i så fall vara en del av förklaringen till den ändrade biståndspolitik.

Försvarsmakten får för den här analysen representera Sverige då det är den myndighet som har som uppgift att analysera och hantera det säkerhetspolitiska läget i omvärlden. Tabell 4 visar analyschema med de kategorier som eftersöks i materialet. Om teorin ska kunna hjälpa till att förklara förändringen i politik ska synen på och beskrivningen av konflikter överensstämma med de karaktäristiska dragen för nya krig som är uppställda i analyschemat. Detta ska finnas i materialet från den andra tidsperioden.

⁴⁵ Kaldor (2006) s.103

⁴⁶ Ibid. s.105

⁴⁷ Ibid. s.109

Tabell 4

	Gamla krig	Nya krig
Kategori 1: Mål	Tillgodose suveräna staters intressen	Upprätthålla identitetspolitik - konflikt mellan nationer, folkgrupper, religioner
Kategori 2: Metoder	Statliga arméer, fältslag	Paramilitära grupper, utländska legosoldater genom gerillakrig, terrorism
Kategori 3: Finansiering	Statlig	Plundring, rån och kidnappning samt organiserad brottslighet

Kommentar: Tabellen visar analyschema för analysen av Sveriges syn på konflikter. För att en kategori ska kunna sägas förekomma i materialet ska en eller flera av dess komponenter uttryckas i texten.

2.5 Frågeställningar

I detta kapitel har de teoretiska utgångspunkterna och de frågor som formulerats med hjälp av dessa presenterats. De analyschema som ställts upp kommer användas för att söka svar på frågorna i det empiriska materialet. Frågorna kan formuleras i tre preciserade frågeställningar:

- 1. Har Sidas respektive Försvarmaktens egna rolluppfattningar förändrats i samband med den ändrade hållningen i svensk biståndspolitik?*
- 2. Har nya idéer förts fram, som fungerat som vägkartor, av de centrala aktörerna i svensk biståndspolitik i samband med den förändrade hållningen inom detta politikområde?*
- 3. Har Försvarmakten ändrat sin syn på konfliktmönster i andra delar av världen i samband med den ändrade hållningen i svensk biståndspolitik?*

3 Metod och material

3.1 Textanalys som metod

Analysen av materialet kommer att göras genom kvalitativ textanalys. Det är uppenbart att stora textmängder omger de beslutande och verkställande organen i det politiska systemet. Texter produceras, mottas och reageras på och är en viktig del då exempelvis regeringar ska analyseras.⁴⁸ Att det finns en uppsjö av texter från politiska aktörer och organ både försvårar och underlättar arbetet då det inte är problematiskt att hitta material, utan att välja ut det som är relevant.

Genom en kvalitativ textanalys tas, till skillnad från en kvantitativ sådan, det väsentliga i innehållet fram genom en läsning av både textens delar och dess helhet. Dessutom kommer den kontext vari texten ingår också att vara betydelsefull.⁴⁹ Jag kommer alltså inte att bedöma kategorierna i mina analys scheman efter hur frekvent de förekommer, utan utifrån hur centrala de är i materialet. Avgörande är alltså att de förekommer, inte i hur stor utsträckning de gör det.

Som framgår av de analys scheman som presenterades i föregående kapitel har jag valt att arbeta med förhandsdefinierade kategorier, framför ett öppet förhållningssätt. Att arbeta med förhandsdefinierade kategorier ställer visserligen höga krav på analysinstrumentet, men gör å andra sidan att slutsatserna blir mindre beroende av vad som finns i materialet, samt ger en möjlighet att säga något om vad som inte finns i materialet.⁵⁰ Det intressanta är det som är möjligt att hitta i materialet och inte det som faktiskt förekommer.

Problematiskt med textanalys är att det inte finns några ”rätta svar” och att resultatet kan bli alltför beroende av uttolkaren av texten. För att så långt som möjligt undvika dessa problem kommer jag att redovisa mina resultat med hjälp av citat och tydliga motiveringar till mina tolkningar. Jag har också visat mina kriterier för slutsatsdragning i samband med varje analys schema för att tydliggöra vad som förväntas av materialet.

⁴⁸ Bergström och Boréus (2005) s.13

⁴⁹ Esaiasson m.fl. (2007) s.237

⁵⁰ Ibid. s.245f

3.2 Materialdiskussion

Det finns en mycket stor mängd texter och uttalanden som produceras av olika institutioner och aktörer, och det har inte varit lätt att välja ut det material som är relevant. Man brottas alltid med tvivel om att det material som man har använt ger den sannaste och mest rättvisa bilden. Min utgångspunkt är dock den att det material som valet till slut föll på i någon mån är typiskt och att det inte finns någon anledning att tro att resultatet skulle bli avsevärt annorlunda genom användandet av något annat material.⁵¹

De två jämförelsepunkterna utgörs av naturliga skäl inte av två specifika tidpunkter utan av två perioder i tiden, eftersom en förändring i politik sker under en längre tid. Min utgångspunkt är den förändring i den svenska hållningen som observerades under början av 2007. Jag kommer att använda mig av material från åren 2004 till 2007, där materialet från åren 2004 och 2005 representerar perioden innan förändringen, och material från de följande två åren kommer från tiden strax innan och i samband med förändringen i politik.

För att kunna hitta förklaringar till variationen i politiken vill jag se till att alla andra omgivande faktorer d.v.s. andra möjliga förklaringsfaktorer, är så konstanta som möjligt. Därför ligger mina jämförelsepunkter så nära varandra i tid som möjligt och hela tidsperioden är begränsad till tiden runt förändringen.

Material för analys 1

För att besvara den första frågeställningen föll valet av material på för Sidas del de två policydokumenten "Så arbetar Sida" publicerat 2005 och "Färdriktning för Sida – Här står vi. Dit går vi." publicerat 2006, samt Sidas årsredovisningar från åren 2004, 2005, 2006 och 2007. "Så arbetar Sida" är ett av myndighetens huvuddokument och dess syfte är att ge Sidas medarbetare en gemensam syn på allmänna principer och förhållningssätt för att underlätta för användandet av enhetliga procedurer och arbetsmetoder.⁵² Eftersom det inte finns någon nyare version av "Så arbetar Sida" får det anses vara troligt att de principer som fastslås där fortfarande gäller. Dock pågår det ett förändringsarbete inom Sida vilket skulle kunna innebära att Sida håller på att omdefiniera sin roll. Därför får "Färdriktning för Sida" vara material för den andra tidsperioden då det är det dokument som stakar ut riktlinjerna för förändringsarbetet. Det är troligt att samma rolluppfattning kan urskiljas i årsredovisningarna från Sida, men en läsning av dessa kan ge en kompletterad bild, framför allt för den andra tidsperioden.

⁵¹ Esaiasson m.fl. (2007) s.249

⁵² Så arbetar Sida, s.5

För analysen av Försvarsmaktens rolluppfattning är materialet Perspektivplaneringens årsrapporter. Perspektivplaneringen hade i uppdrag att utforma underlaget för utformningen av den nya Försvarsmakten i och med den stora reformeringen av myndigheten.⁵³ Dessa rapporter kan betraktas som Försvarsmaktens officiella syn, då de kom att få status som policydokument och som de första stegen i den stora förändringsprocessen.⁵⁴ Perspektivplaneringens årsrapporter från 2005, 2006 samt delrapport och årsrapport för 2007 kommer att användas för analysen. Även här kommer Försvarsmaktens årsredovisningar att utgöra ett kompletterande material.

Material för analys 2

Materialet för analys utifrån teorin om idéer är tal av de aktuella biståndsministrarna och officiella dokument rörande biståndspolitiken. Talen, ett från vardera tidsperiod, har valts utifrån bedömningen att de tar ett helhetsgrepp om biståndspolitiken. Tal som handlar om ett specifikt samarbetsland eller ett visst sakområde inom detta politikområde har lämnats därhän.

De skrivna dokumenten utgörs av regeringens skrivelser om Sveriges politik för global utveckling (PGU) som har gjorts under de två tidsperioderna. Det är två skrivelser under den första tidsperioden och en skrivelse under den andra. I dessa diskuteras hur regeringen som kollektiv ser på PGU:n och hur man ska arbeta med den i framtiden. Det verkar rimligt att biståndsministerns idéer angående biståndspolitiken ligger till grund för den syn som uttrycks i dessa dokument, då det är denne som har det yttersta ansvaret för politikområdet.

Material för analys 3

För den tredje analysen kommer materialet att vara Perspektivplaneringens årsrapporter och Försvarsmaktens årsredovisningar. Som redan nämnts var Perspektivplaneringens uppgift att utforma riktlinjerna för Försvarsmakten inför och under reformen av myndigheten. Det verkar troligt att man i ett sådant arbete ger uttryck för sin syn på konflikter, allra helst som det nya försvaret i största utsträckningen har en verksamhet som riktar sig mot andra länder och deras konflikter. Även här används Försvarsmaktens årsredovisningar för att ge en kompletterad bild.

⁵³ Haldén (2007) s.67ff

⁵⁴ Ibid. s.76f

4 Resultatredovisning

4.1 Förändrade rolluppfattningar för Sida och Försvarsmakten?

Nedan presenteras resultatet av analysen av materialet rörande Sidas och Försvarsmaktens rolluppfattningar och den första frågeställningen besvaras. Här har analyschemat i tabell 1 respektive tabell 2 applicerats på materialet.

Sida

Sidas uppfattning om sin egen roll som biståndsaktör formuleras i policydokumentet ”Så arbetar Sida” från 2005. Här ger Sida uttryck för tre olika rolluppfattningar; rollen som analytiker (kategori 1), rollen som dialogpartner (kategori 2) och rollen som finansiär/resursförmedlare (kategori 3).

Att rollen som analytiker är central för Sida kan hittas i formuleringar som ”[h]ögkvalitativa fattigdomsanalyser är därför av avgörande betydelse för Sidas förmåga att arbeta strategiskt på olika nivåer...”⁵⁵ och ”[a]nalyser och strategier för olika sektorer spelar en viktig roll vid beslut om enskilda insatser” vilket medför att det är ”en primär uppgift för Sida att bedöma relevansen och kvaliteten på dessa analyser...”⁵⁶

Vidare slår man fast att den samverkan som behövs för att lyckade utvecklingsprojekt ska kunna genomföras inte är möjlig utan dialog och kommunikation mellan alla inblandade parter. ”Erfarenheten visar att det hjälper att formulera konkreta mål för varje dialogtillfälle. Sådana dialogtillfällen är viktiga inslag i allt Sidas arbete.”⁵⁷ Här uttrycks klart att det är en viktig och central uppgift för Sida att vara en dialogpartner till dem som biståndet riktar sig till.

Kategori 3, Sidas roll som finansiär/resursförmedlare, beskrivs som Sidas existensberättigande, anledningen till att myndigheten finns till. Denna roll bygger också på de två andra, för att resurser ska överföras från Sida till specifika program eller projekt i mottagarländerna måste den aktuella situationen analyseras och samarbetet ska bygga på en dialog mellan inblandade parter. Dock finns tydliga krav från Sida i rollen som finansiär/resursförmedlare på god samhällsstyrning och arbete för korruptionsbekämpning i

⁵⁵ Så arbetar Sida, s.43

⁵⁶ Ibid. s.46

⁵⁷ Ibid. s.48

mottagarlandet: *"Vid dialog och insatshantering är Sida en flexibel och lyssnande partner, men vid resurshantering kräver Sida att överenskomna regler och rutiner strikt följs."*⁵⁸

När det gäller kategori 4, Sidas roll som försvarspartner, kan inga tecken på en sådan rolluppfattning hittas i materialet för den första tidsperioden. Sida ser sig visserligen också som en samarbetspartner med andra intressenter och givare i ett mottagarland, men det är inte uttalat att det skulle kunna vara militär personal.⁵⁹

Ett förändringsarbete har pågått inom Sida sedan 2007 och innebär förändringar av arbetssätt och organisation.⁶⁰ I färdriktningsdokument som publicerades 2006 beskrivs på ett mycket övergripande sätt hur Sida ska förändras för att anpassa sig efter de nya riktlinjer som antogs i och med Parisdeklarationen.⁶¹ Här beskrivs i allmänna ordalag hur Sida själva ser på hur förändringsarbetet ska gå till och vilka konsekvenser det får för Sidas roll som biståndsmyndighet. De rolluppfattningar (kategori 1 och 2) som tidigare uttalats ligger fast: *"För vår roll som analytiker behöver vi lära oss mer om de fattigas perspektiv och villkor."* och *"... vi måste stärka oss kraftfullt i rollen som kommunikatör och dialogpartner."*⁶² Detta visar på att samma rolluppfattningar fortfarande finns, men att de ur vissa aspekter kommer att förändras.

När det gäller kategori 4, rollen som försvarspartner, finns det inte heller här någon uttalad sådan. I formuleringar som *"[v]årt uppdrag är att involvera svenska aktörer mera..."*⁶³ kan en sådan roll som samarbetspartner kunna läsas in. I dessa samarbetspartners kan dock ingå svenska företag och organisationer såväl som andra myndigheter.⁶⁴

I Sidas årsredovisningar finns ett särskilt kapitel som behandlar politikområdet utrikes- och säkerhetspolitik, och kan därmed vara intressant för rolluppfattningen i kategori 4. En jämförelse av materialet för de två tidsperioderna visar inte på någon skillnad i Sidas uppfattning eller beskrivning av vad myndighetens roll är i detta sammanhang. I materialet från tidsperioden innan förändringen beskrivs Sidas roll som en part som ska *"... rekrytera, utbilda och utrusta personal som ställts till förfogande för internationell fredsfrämjande verksamhet..."*⁶⁵ Här och i motsvarande kapitel i kommande årsredovisningar ges Folke

⁵⁸ Så arbetar Sida, s.52

⁵⁹ Ibid. s.56

⁶⁰ <http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=114> (2009-06-12)

⁶¹ Parisdeklarationen antogs 2005 och är en överenskommelse om att göra biståndet effektivare.

⁶² Färdriktning för Sida – Här står vi. Dit går vi. (2006) s.8

⁶³ Ibid. s.12

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Sidas årsredovisning 2004, s.94

Bernadotteakademien som exempel på en samarbetspartner när det gäller denna verksamhet, men inte Försvarmakten.⁶⁶

Sammanfattningsvis blir resultatet av denna analys att Sidas rolluppfattning inte har förändrats under den undersökta perioden, och framför allt att ingen uppfattning om en roll som försvarspartner kan urskiljas.

Försvarmakten

Försvarmakten har fått en ny roll i och med reformen av organisationen som beskrivits kort ovan. Själva menar man att detta innebär att man ska kunna: *”... svara upp mot oväntade händelseutvecklingar och ikläda sig de olika roller som krävs för att den politiska viljan ska kunna omsättas i handling.”*⁶⁷ Målen för Försvarmakten grundar sig på nationella värden menar man,⁶⁸ vilka enligt Holsti ligger till grund för den egna rolluppfattningen.

Försvarmaktens uppgift beskrivs i perspektivplaneringens rapport från 2005 som en huvudroll - att kunna upprätthålla förmågan till väpnad strid - med tre olika syften. Här hittar vi en beskrivning som passar in i kategori 1 och 2, hothanterare och insatsutförare. Försvarmakten ska *”[v]id ett försämrat omvärldsläge kunna hantera händelseutvecklingar och hot som kan drabba Sverige samt kunna öka förmågan till internationella insatser.”*⁶⁹

När det gäller rollen som biståndspartner (kategori 3) uttrycks inte någon sådan uppgift klart och tydligt, men i samband med att diskussion förs om hur framtida styrkor ska kunna hantera konflikter på alla nivåer i omvärlden, påpekas att dessa ska *”... ha förmågan att utan störningar kunna samverka, eller samarbeta, med civila myndigheter och organisationer eller hjälporganisationer i operationsområdet.”*⁷⁰ Detta visar på inställning till en sådan roll som möjlig eller kanske rentav nödvändig.

Även i materialet för den andra tidsperioden kan urskiljas rolluppfattningarna från kategorierna 1 och 2. Sverige ser sig som en hothanterare och insatsutförare då *”... det är viktigt att Sverige analyserar vilken säkerhetshotande verksamhet som kan inträffa och hur vi tillsammans med våra globala samarbetspartners kan hantera dessa. Detta kommer att ställa krav på vilken insatsförmåga Försvarmakten måste kunna leverera...”*⁷¹

⁶⁶ Sidas årsredovisning 2004, s.94, Sidas årsredovisning 2006, s.116, Sidas årsredovisning 2007, s.96

⁶⁷ Perspektivplaneringens årsrapport för 2005, s.14

⁶⁸ Perspektivplaneringens årsrapport för 2006, s.66

⁶⁹ Perspektivplaneringens årsrapport för 2005, s.10

⁷⁰ Ibid. s.29

⁷¹ Perspektivplaneringens årsrapport för 2006, s.54

Vad gäller kategori 3 i materialet för den andra tidsperioden står i Perspektivplaneringens årsrapport från 2006 att läsa: *"Försvarsmaktens roll har därmed förändrats från en organisation med i huvudsak territoriella uppgifter till en organisation som i samverkan med civila resurser och nationer skall kunna trygga våra intressen..."*⁷² Här verkar alltså Försvarsmakten fastställa att den egna rollen har förändrats på ett övergripande plan. Dock verkar denna uppfattning ligga i linje med det som tidigare uttryckts om samverkan mellan militär och civila myndigheter och det säger inget om vilka de civila aktörerna skulle vara.

På flera ställen i det aktuella materialet uppmärksammas dock behovet av att flera aktörer måste samarbeta och samverka för att hantera den typ av konflikter, och dess konsekvenser, som har blivit vanliga i dag. Här nämns också *"comprehensive approach"*, samverkan mellan militära och civila resurser, som ett verktyg för att hantera den säkerhetspolitiska situationen.⁷³ Denna diskussion utmynnar i att man fastställer att Försvarsmaktens huvuduppgift behöver omformuleras då myndigheten *"... som ett mångsidigt användbart säkerhetspolitiskt instrument /.../ i samverkan med andra resurser i varje aktuell situation ska kunna leverera önskvärd effekt..."*⁷⁴ Förmågan till väpnad strid ska ses som ett medel att uppnå säkerhetspolitiska mål och inte som ett mål i sig.⁷⁵ Det finns ingen uttalad samverkan med någon speciell myndighet, men ett samarbete med exempelvis Sida verkar troligt med formuleringar som: *"Säkerhet är ett helhetsbegrepp som kräver ett multifunktionellt och effektbaserat förhållningssätt. Det finns inga renodlade militära lösningar på framtidens kriser och konflikter. Det finns således ett behov av samverkan på såväl det nationella som det internationella planet mellan militära och civila myndigheter..."*⁷⁶

Även om en roll som biståndspartner (kategori 3) inte är uttalad är biståndsaktörerna med i Försvarsmaktens analys: *"Försvarsmakten utgör en av flera samverkande komponenter i en större säkerhetsstrategi, där de andra komponenterna t ex kan utgöras av polisiära insatser, bistånd, diplomati, ekonomiska sanktioner m.m..."*⁷⁷ och man konstaterar att *"[b]ehovet av humanitär nödhjälp, i vissa fall assisterad av militär personal, kan även komma att bli stort i vissa delar av världen..."*⁷⁸

⁷² Perspektivplaneringens årsrapport för 2006 s.60

⁷³ Ibid. s.14, Perspektivplaneringens delrapport för 2007, s.60

⁷⁴ Perspektivplaneringens årsrapport för 2006, s.15

⁷⁵ Ibid. s.18

⁷⁶ Ibid. s.19

⁷⁷ Ibid. s.25

⁷⁸ Ibid. s.57

Årsredovisningarna för perioden innan förändringen bekräftar perspektivplaneringens bild av en organisation i förändring.⁷⁹ Här ges bilden av ett försvar som har som uppgift att hantera hot (kategori 1) och göra insatser (kategori 2). Det finns inget uttalat samarbete med andra myndigheter, även om det finns en medvetenhet om att dagens och framtida konflikter är komplexa och kräver en bred krishanteringsförmåga.⁸⁰ Inte heller i materialet för den andra perioden kan hittas några tecken på att uppfattningen om den egna rollen som hothanterare och insatsutförare på den internationella arenan kompletterats med någon ytterligare rolluppfattning. Med tanke på Perspektivplaneringens formuleringar i årsrapporten från 2006 om ett ökat behov av samverkan mellan civil och militär personal kunde man ha förväntat sig ett genomslag av detta.

Sammanfattningsvis är min tolkning att man kan urskilja en rolluppfattning hos Försvarsmakten som går i riktning mot ett försvar med en roll som samarbetspartner med biståndsaktörer. Denna förändring i rolluppfattning har dock skett så långt innan förändringen i biståndspolitik att det inte verkar troligt att den har påverkat politikförändringen direkt. Det ska dock inte uteslutas att den förändrade rolluppfattningen möjliggjorde förändringen i biståndspolitik, att det alltså var en nödvändig, men inte tillräcklig förändring.

4.2 Nya idéer i biståndspolitik?

I detta avsnitt presenteras analysen av materialet för de idéer som biståndspolitikerna vilar och har vilar på och den andra frågeställningen besvaras. Analysschemat i tabell 3 har applicerats på materialet.

Tidsperiod 1

I materialet från den första tidsperioden återfinns de princip- och kausalitetsidéer som PGU:n vilar på. I regeringens skrivelser redovisas hur tankarna kring det fortsatta genomförandet av Sveriges politik för global utveckling ser ut och ”... *bildar utgångspunkten för det framtida genomförandet av Sveriges politik för global utveckling.*”⁸¹ Detta kan med Goldsteins och Keohanes terminologi vara ett tecken på att de idéer som här presenteras fungerar som vägkartor.

Idéerna i kategori 1-5 kan urskiljas i texten genom formuleringar som ”*Viktiga byggstenar*

⁷⁹ Försvarsmaktens årsredovisning 2004, s.4

⁸⁰ Ibid. s.9

⁸¹ Regeringens skrivelse 2004/05:4 – Sveriges politik för global utveckling, s.6

är kapacitetsuppbyggnad och institutionsutveckling. Sverige deltar sedan länge i ett förhållandevis omfattande samarbete med utvecklingsländer för kapacitetsuppbyggnad i förvaltningsfrågor.”⁸² (kategori 1). Här kan urskiljas de idéer som ligger till grund för hur man ser på demokratiarbete. Carin Jämtin presenterade i ett tal i september 2005 riktlinjerna för den internationella politiken, där också biståndspolitiken ingår. Några av idéerna kommer fram även här och som exempel kan ges kategori 1 genom en beskrivning av bristen på demokrati och mänskliga rättigheter som ett allvarligt problem, men ”[m]ed bistånd kan vi stödja demokratiskapande insatser...”⁸³

Idéerna från kategori 2 kan också hittas i skrivelserna och man poängterar att jämställdhet mellan män och kvinnor såväl som insatser för de mänskliga rättigheterna är förutsättningar för en effektiv fattigdomsbekämpning.⁸⁴ Vidare finns även idéerna från kategori 3, angående hållbart utnyttjande av naturresurserna och omsorg om miljön, representerade i materialet: ”Verksamheten på miljöområdet, både nationellt och internationellt, har stor betydelse för den globala utvecklingen.”⁸⁵ och Sverige ska vara aktiva då ”[v]issa länder på stark ekonomisk frammarsch saknar kapacitet att lösa miljöproblemen på egen hand.”⁸⁶

Att ekonomisk tillväxt bör främjas uttrycks också som en kausalitetsidé: ”... eliminering av de rika ländernas handelsstörande stöd till jordbruket skapar förutsättningar för utvecklingsländerna att skapa tillväxt, vilket är en förutsättning för att beständigt kunna reducera fattigdomen.”⁸⁷ Jämtin påpekar också i sitt tal att internationell handel är central för fattiga länders utveckling och kan vara en förutsättning för fattigdomsbekämpning (kategori 4).

Kategori 5 urskiljs där diskussion förs om Sveriges tjänsteexport på socialförsäkringsområdet. Denna tjänsteexport syftar till att stärka samarbetsländernas institutionella kapacitet, vilket man menar kan bidra till effektivare socialförsäkringssystem och i förlängningen minskad social utslagning.⁸⁸

När det gäller kategori 6 kan man hitta uttryck för idéer om säkerhet som en förutsättning för utveckling, men däremot inte att detta kräver ett uttalat samarbete mellan biståndsaktörer och militära aktörer. Biståndsministern menar att det ”... krävs en tydligare koppling mellan

⁸² Regeringens skrivelse 2004/05:4 – Sveriges politik för global utveckling, s.54

⁸³ Tal vid Socialdemokratiska partiets förtroenderåd, 12 september 2005, http://www.s-info.se/region/show_news_g.asp?id=163&news=1645&navi=35 (2009-10-12)

⁸⁴ Regeringens skrivelse 2004/05:161 – Sveriges politik för global utveckling, s.13

⁸⁵ Regeringens skrivelse 2004/05:4 – Sveriges politik för global utveckling, s.44

⁸⁶ Ibid. s.45

⁸⁷ Ibid. s.55

⁸⁸ Ibid. s.31

fred, säkerhet och utveckling” och [d]ärför formar vi nu vårt försvar till ett flexibelt och modernt insatsförsvar som kan spela en aktiv roll i att förebygga kriser i Europa och i vår omvärld.” Det påpekas att väpnade konflikter utgör det allvarligaste hotet mot utveckling i fattiga länder, men det går inte att hitta någon uttalad kausalitetsidé som stämmer med den i kategori 6.⁸⁹

Tidsperiod 2

Den nuvarande regeringen presenterar sin syn på hur utvecklingspolitiken ska se ut i sin skrivelse angående PGU:n. Här poängterar man att man med detta dokument vill visa på en nystart för politiken för global utveckling genom att konkretisera hur samstämmighet och samverkan kan stärka denna politik.⁹⁰ Behovet av samverkan mellan olika politikområden, för att hantera gemensamma globala utmaningar, har aldrig varit större än idag.⁹¹

Även i den här skrivelsen från den andra tidsperioden känns idéerna från den ursprungliga PGU:n igen. Idéerna om demokrati är framträdande och ”... *det mest grundläggande av alla hinder är ofrihet i form av förtryck. Det handlar om avsaknad av demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna.*”⁹² (kategori 1). Den 30 maj 2007 presenterade biståndsmminister Gunilla Carlsson de nya riktlinjerna för den svenska biståndspolitik. Även här framförs de idéer som känns igen från analys-schemat. Vissa verkar ges mer tyngd än andra, som t.ex. kategori 1: ”*Därför stärker vi nu politiken för demokratistöd. Värnandet om rättstat och äganderätt är en förutsättning för investeringar, ekonomisk tillväxt, jobb och välbefinnande.*”⁹³ Likaså kategori 2, idéerna om jämställdhet, verkar vara extra viktiga i detta sammanhang: ”*Jämställdhet samt kvinnors och barns rättigheter förtjänar också att än tydligare lyftas fram inom ramen för det svenska utvecklingssamarbetet. Arbetet med att slå vakt om kvinnors sexuella och reproduktiva hälsa och rättigheter är i detta sammanhang av avgörande betydelse.*”

Samma idéer om ett hållbart utnyttjande av naturresurser (kategori 3) återfinns i detta material, då det påpekas att uthållig hanteringen av gemensamma resurser är nödvändig både på global och lokal nivå för en framgångsrik utvecklingsprocess.⁹⁴ Att ekonomisk tillväxt

⁸⁹ Regeringens skrivelse 2004/05:4 – Sveriges politik för global utveckling, s.14

⁹⁰ Regeringens skrivelse 2007/08:89 – Sveriges politik för global utveckling, s.1

⁹¹ Ibid. s.5

⁹² Ibid. s.9f

⁹³ ”Den nya utvecklingspolitiken och Sveriges ansvar i världen”, tal vid Utrikespolitiska Institutets plenarmöte 30 maj 2007, <http://www.regeringen.se/sb/d/7453/a/83236>

⁹⁴ Regeringens skrivelse 2007/08:89 – Sveriges politik för global utveckling, s.6,31

(kategori 4) fortfarande ses som en förutsättning för fattigdomsbekämpning framkommer tydligt: *”En grundläggande och central aspekt av fattigdom är brist på resurser och ökade resurser skapas av ekonomisk tillväxt.”*⁹⁵ Ekonomisk tillväxt kan stimuleras genom ett bättre investeringsklimat och en förbättrad makroekonomisk stabilitet.⁹⁶ Det framhålls att social trygghet (kategori 5), liksom god hälsa och utbildning hjälper fattiga människor att komma ur fattigdomen och därmed sker en varaktig förbättring av livsvillkoren.⁹⁷

När det gäller den för undersökningen intressanta kategori 6, poängteras det att väpnade konflikter är ett av de största hoten mot välfärd och utveckling, nu och i framtiden. Därför är *”[e]tt helhetsperspektiv på hanteringen av konflikter och sviktande situationer /.../ en av de utmaningar som regeringen tar fasta på inom ramen för nystarten av den svenska politiken för global utveckling.”*⁹⁸ Så långt är idéerna desamma som i tidigare skrivelser. Något som verkar vara nytt är dock en diskussion om vikten av att insatser vid konfliktområden måste ta hänsyn till säkerhet, utveckling och mänskliga rättigheter. Detta leder till att man nu måste stärka hela samhällen vid sådana situationer, och det kan ske med både militära och civila insatser.⁹⁹ Vad gäller Sveriges roll i dessa sammanhang uttrycks att *”[s]å långt möjligt ska processen präglas av en helhetssyn på Sveriges deltagande. De svenska bidragen bör utformas som samlade insatser, med både militära och civila delar.”*¹⁰⁰ Tanken är också att *”...bygga broar mellan säkerhet och utveckling, i alla militära insatser.”*¹⁰¹

Carlsson talar också om sambandet mellan säkerhet och utveckling: *”De är varandras ömsesidiga förutsättningar. Biståndet ska självfallet inte finansiera rent militära insatser. Regeringens synsätt bygger på att säkerhet och utveckling måste ses i ett sammanhang - varken mer eller mindre. Den insikten präglar också regeringens politik och agerande. För mig och försvarsministern var det en självklarhet att åka tillsammans till Afghanistan; ett av våra viktigaste samarbetsländer men också ett land där frågan om säkerhet och utveckling ställs på sin spets.”* Här poängteras alltså tydligt att biståndet inte ska finansiera militära insatser, men lika tydligt visas prov på ett samarbete mellan dessa båda politikområden. Det närmar sig en uttalad kausalitetsidé (kategori 6) som skulle kunna anses fungera som en vägkarta i det praktiska arbetet med biståndspolitik. Det kan också ses som tendenser till att

⁹⁵ Regeringens skrivelse 2007/08:89 – Sveriges politik för global utveckling, s.6

⁹⁶ Ibid. s.19

⁹⁷ Ibid. s.61

⁹⁸ Ibid. s.10

⁹⁹ Ibid. s.37

¹⁰⁰ Ibid. s.42

¹⁰¹ Ibid. s.62

det så tydliga isärhållandet av bistånds- och säkerhetspolitik som så länge varit rådande, är på väg att försvinna. Detta bekräftas genom Carlssons avslutning: *"Alliansens utvecklingspolitik är en aktiv utvecklingspolitik, fullt integrerad i den svenska utrikespolitiken."*

Sammanfattningsvis återfinns idéer från kategori 1-5 i analyschemat i materialet från den första perioden. Dessa presenteras i enlighet med de ursprungliga idéerna i PGU:n. Även idéerna från kategori 6 går att hitta, men i en outvecklad form där det inte går att finna uttryck för en kausal idé om att militär och civil personal måste samarbeta för att utveckling ska kunna uppnås.

Även i materialet från den andra tidsperioden finns idéerna från kategori 1-5, med den skillnaden att vissa framställs som mer viktiga än andra. När det gäller kategori 6 är här principidéen klart uttalad. Även om det inte finns någon uttalad intention om ett samarbete mellan Sida och Försvarsmakten i dessa passager, kan det ändå urskiljas en utveckling av idén att säkerhet är intimt förknippat med utveckling, och att de politikområden som hanterar dessa frågor måste samverka på ett nytt sätt. Min tolkning är att dessa idéer verkar ha fungerat som en vägkarta för biståndsministern, t.ex. då hon har tagit upp frågan om biståndets utformning i OECD.

4.3 Ny syn på konfliktmönster?

Nedan presenteras resultatet av analysen av materialet med Sveriges syn på konflikter och den tredje frågeställningen besvaras. Analyschemat i tabell 4 har här använts för läsningen av materialet.

*"Erfarenheter och trender från närtida konflikter bör utgöra en viktig grund för de överväganden som Statsmakterna och Försvarsmakten har att ta ställning till då Försvarsmaktens framtida utformning skall övervägas."*¹⁰²

I perspektivplaneringens årsrapport från 2005, som ovanstående citat är hämtat från, finns en analys av omvärldsläget när det gäller konflikters karaktär. Här fastställer man att lågintensiva konflikter utgör största andelen av de konflikter som har ägt rum mellan 1989 och 2003 och att endast en liten del av alla konflikter, 16 av 129, kan karaktäriseras som mellanstatliga.¹⁰³ Vidare beskrivs de närtida konflikterna som komplexa, att de utspelar sig i en urban miljö och

¹⁰² Perspektivplaneringens årsrapport för 2005, s.14

¹⁰³ Ibid. s.16

att de är asymmetriska till sin karaktär, inte minst när det gäller tekniska resurser.¹⁰⁴ Här hittar vi flera av kategorierna från analys-schemat. Att konflikterna beskrivs som komplexa kan vara ett tecken på att det inte handlar om klassiska konflikter mellan stater, utan att konflikterna har sin grund i spänningar mellan exempelvis olika folkgrupper (kategori 1, nya krig). Hänvisningen till den urbana miljön och den asymmetriska karaktären visar på att det inte handlar om fältslag mellan statliga arméer utan snarare strider där fienden är sammansatt på något annat sätt och att de inte använder sig av samma medel för strid som militären (kategori 2, nya krig). En liten del av konflikterna, 16 av 129, karaktäriseras som konflikter mellan stater (kategori 1, gamla krig).

Inom ramen för försvarssamarbetet i EU har man heller inte definierat någon hotbild ”... där väpnad strid i en högintensiv konflikt förs mot en motpart som är jämlig, eller nära jämlig avseende militär förmåga.”¹⁰⁵ (kategori 2, nya krig). Man påpekar också att inom alla uppmålad hotscenarier uppmärksammas risken för terrorist- och asymmetriska attacker¹⁰⁶ och att de konventionella hoten mot hemlandet (invasion av det egna territoriet) inte bedöms som troliga (kategori 2, nya krig).¹⁰⁷ Synen på konflikter stämmer således i flera avseenden överens med Kaldors definition av nya krig. Att man som militär makt också har en skyldighet att ingripa när denna typ av konflikter uppstår kan också utläsas ur formuleringen: ”Vi måste aktivt bidra med stöd och hjälp till människor som lider när nationer slits sönder av inbördeskrig och etniska rensningar.”¹⁰⁸ (kategori 1, nya krig).

Perspektivplaneringens pågående arbete redovisas vidare i årsrapporterna från 2006 och 2007, materialet för den andra tidsperioden, där en fördjupad analys görs av omvärldsutvecklingen. Här fortsätter diskussionen om Försvarsmaktens framtid i förhållande till de konflikter som uppstår i världen och hur dessa påverkar hur myndigheten ska utforma sin organisation och sitt arbetssätt.

”Konflikter som genereras av problem i svagt utvecklade och instabila områden kommer sannolikt även fortsättningsvis att utgöra allvarliga störningar mot en fredlig och positiv utveckling.”¹⁰⁹ Precis som Kaldor tar man sin utgångspunkt i globaliseringen när man gör en

¹⁰⁴ Perspektivplaneringens årsrapport för 2005, s.14

¹⁰⁵ Ibid. s.23

¹⁰⁶ Ibid. s.27

¹⁰⁷ Ibid. s.17

¹⁰⁸ Försvarsmaktens årsredovisning 2005, s.5

¹⁰⁹ Perspektivplaneringens årsrapport för 2006, s.11f

analys av en möjlig utveckling i framtiden¹¹⁰ och drar liknande slutsatser: *"Samtidigt som utvecklingen går mot en allt mer integrerad världsekonomi finns på de regionala och lokala planen parallella utvecklingstendenser."*¹¹¹ Man talar även om den organiserade brottsligheten (kategori 3, nya krig) som ett hot mot svaga stater, och därmed i förlängningen ett hot mot säkerheten i världen. Staters säkerhetspolitiska intressen utmanas av icke-staliga aktörers ökande inflytande (kategori 2, nya krig)¹¹² och de statliga aktörerna har inte längre monopol på att utnyttja medel av militär art.¹¹³ Metoder som folkmord, omänsklig och förnedrande behandling och massiva våldsovergrypp mot den egna befolkningen (kategori 2, nya krig) blir sådant som världssamfundet har att göra insatser mot.¹¹⁴

Sammanfattningsvis återfinns bitar av alla kategorier från analysens del om nya krig i materialet från båda tidsperioderna. Sverige har en syn på konflikter som är ny i förhållande till de gamla krigen, men denna syn har funnits under hela den undersökta perioden. Synen, verklighetsuppfattningen, har inte förändrats och kan därför inte sägas vara en del av förklaringen till förändringen i politiken som den här studien handlar om.

¹¹⁰ Perspektivplaneringens årsrapport för 2006, s.30

¹¹¹ Ibid. s.31

¹¹² Ibid. s.47

¹¹³ Perspektivplaneringens årsrapport för 2007, s.14

¹¹⁴ Perspektivplaneringens årsrapport för 2006, s.57

5 Avslutande diskussion

Utrikespolitik förväntas vara stabil över tid och Sverige är ett bra exempel på ett land där konsensus råder över partigränserna när de gäller detta politikområde. Att den svenska biståndspolitik har vilat på i stort sett samma principer sedan den första biståndspropositionen bekräftar denna uppfattning. Det som var utgångspunkten för den här undersökningen var det faktum att den svenska biståndspolitik hade ändrat riktning, och syftet med uppsatsen blev därmed att förklara varför det faktiskt uppstått en förändring.

Så hur väl kunde de tre utvalda teorierna hjälpa till att förklara förändringen i biståndspolitik? Visserligen är det primära syftet med en teorikonsumerande studie att förklara det aktuella fallet, men för tilltron till teorierna är det naturligtvis avgörande om de kan bidra till att förklara fallet eller inte. Den första potentiella förklaringen var att Sveriges syn på sin egen roll hade förändrats. Resultaten av analysen var något svårtolkade, men jag menar att man visserligen kunde urskilja en förändrad rolluppfattning hos Försvarsmakten, men att den hade påbörjats så långt innan policyförändringen att det är tveksamt om det finns ett kausalt samband mellan dem. Det ska dock inte uteslutas att den förändrade rolluppfattningen senare gjorde det möjligt, eller var nödvändig, för att förändringen som är föremål för denna studie senare skulle kunna inträffa.

Den andra förklaringen ville göra gällande att idéer spelade en viktig roll för att förändringen skulle inträffa. Här visade resultaten att nya idéer hade förts fram och fått genomslag i politiken, och att detta verkade ha inträffat vid en tidpunkt som sammanfaller med den tid då politiken förändrades. Synen på konflikter, verklighetsuppfattningen, och den tredje förklaringsfaktorn, kunde inte i det här fallet hjälpa till att förklara förändringen. Synen låg fast under hela den tidsperiod som undersöktes.

Det har påpekats att de klassiska teorierna länge var utgångspunkt för forskning kring utrikespolitik och internationella relationer. Denna studie har använt några av de nya teorier som har blivit komplement till de klassiska, för att försöka förklara ett specifikt fall. Resultatet av den här studien visar att det är fruktbart att förklara policyförändringar med hjälp av idéer. Idéen om säkerhet och utveckling som intimt sammankopplat kunde visserligen hittas långt innan policyförändringen, men det var först i samband med

förändringen som den fördes fram som något politiken skulle vila på. Resultaten ger stöd för att vi även i fortsättningen bör titta på policyförändringar med idéglasögonen på.

Sverige, med sitt goda anseende som biståndsaktör, har förändrat sin biståndspolitik. Denna studie visar att enskilda aktörer och deras idéer faktiskt kan påverka något så stabilt som utrikespolitik. Framtiden kommer att få utvisa hur mycket en stats utrikespolitik tål att förändras innan den stabiliseras under det nationella samförståndet.

Eftersom det i denna uppsats bara har uppställts tre möjliga förklaringsfaktorer till fallet, finns det naturligtvis utrymme för att försöka hitta fler förklaringar. Detta, tillsammans med en modell för hur de olika förklaringsfaktorerna samspelar, lämnar jag vidare till framtida forskning.

Referenser

Böcker och artiklar

Bergström, Göran och Kristina Boréus (red.) (2005) *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur

Bjereld, Ulf och Marie Demker (1995) *Utrikespolitiken som slagfält. De svenska partierna och utrikesfrågorna*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag AB

Brommesson, Douglas och Ann-Marie Ekengren (red.) (2007) *Sverige i världen*. Malmö: Gleerups

Demker, Marie (2007) "Idéer, normer, identiteter och diskurser i utrikespolitiken" i Brommesson, Douglas och Ann-Marie Ekengren (red.) (2007) *Sverige i världen*. Malmö: Gleerups

Ekengren, Ann-Marie (2005) *Olof Palme och utrikespolitiken. Europa och Tredje världen*. Umeå: Boréa Bokförlag

Esaiasson, Peter m.fl. (2007) *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedt Juridik

Goldstein, Judith och Robert O. Keohane (red.) (1993) *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca and London: Cornell University Press

Haldén, Eva (2007) *Den svåra konsten att reformera. Från invasionsförsvar till insatsförsvar*. Stockholm: Försvarshögskolan

Holsti, Kalevi J. (1970) "National role conceptions in the study of foreign policy". *International Studies Quarterly*, Vol. 14, No.3, pp. 233-309

Kaldor, Mary (2006) *New & Old Wars. Organized Violence in a Global Era*. Stanford: Stanford University Press

Mikaelsson, Rickard (2008) *Promoting Democracy. Sweden and the democratisation process in Macedonia*. Linköping: Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling, Linköping University Electronic Press (nätupplaga, elektronisk publicering) Doktorsavhandling

Odén, Bertil (2006) *Biståndets idéhistoria. Från Marshallhjälp till millenniemål*. Lund: Studentlitteratur

Odén, Bertil och Patrik Stålgren (2007) "Sverige och internationellt utvecklingssamarbete" i Brommesson, Douglas och Ann-Marie Ekengren (red.) (2007) *Sverige i världen*. Malmö: Gleerups

Snyder, Richard C. m.fl. (2002) *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*. New York: Palgrave Macmillan

Wish, Naomi B. (1980) "Foreign Policy Makers and Their National Role Conceptions". *International Studies Quarterly*, Vol. 24, No. 4, pp. 532-554

Rapporter, protokoll och policydokument

Dragkampen om biståndet, Diakonia, 2007

Perspektivplaneringens årsrapport för 2005, Försvarmakten, Högkvarteret, 2005-05-03

Perspektivplaneringens årsrapport för 2006, Försvarmakten, Högkvarteret, 2006-06-15

Perspektivplaneringens delrapport för 2007, Försvarmakten, Högkvarteret, 2007-05-15

Perspektivplaneringens årsrapport för 2007, Försvarmakten, Högkvarteret, 2007-12-20

Försvarmaktens årsredovisning 2004

Försvarmaktens årsredovisning 2005

Försvarmaktens årsredovisning 2006

Försvarmaktens årsredovisning 2007

Så arbetar Sida – En vägledning till principer, procedurer och arbetsmetoder, Sida, november 2005

Färdriktning för Sida – Här står vi. Dit går vi. Sida, december 2006

Sidas årsredovisning 2004

Sidas årsredovisning 2005

Sidas årsredovisning 2006

Sidas årsredovisning 2007

Utdrag från protokoll från högnivåmöte OECD: DCD/DAC(2007)23/REV1 ODA
ELIGIBILITY OF CONFLICT, PEACE AND SECURITY EXPENDITURES High Level
Meeting, 3-4 April 2007

Dokument från riksdag och regering

Biståndspengar till vapen, motion 2008/09:U224

Debatt i riksdagen 2007-05-31, prot. 2006/07:117

Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling, proposition 2002/03:122

Gunilla Carlsson tal vid Folke Bernadotteakademin 26 augusti 2008, tillgängligt på

www.regeringen.se

Gunilla Carlssons tal vid Utrikespolitiska Institutets plenarmöte 30 maj 2007, tillgängligt på

www.regeringen.se

Sveriges politik för global utveckling, regeringens skrivelse 2004/05:4

Sveriges politik för global utveckling, regeringens skrivelse 2004/05:161

Sveriges politik för global utveckling, regeringens skrivelse 2007/08:89

Internet

Försvarsmakten: www.mil.se

MyNewsdesk: www.mynewsdesk.com

Palmecentret – Olof Palme International Center: www.palmecenter.se

Regeringen: www.regeringen.se

Riksdagen: www.riksdagen.se

Sida – Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete: www.sida.se

Socialdemokraternas närverksportal: www.s-info.se

Övrigt

Carin Jämtins tal vid Socialdemokratiska partiets förtroenderåd, 12 september 2005,

tillgängligt på www.s-info.se

Ekot - Sveriges Radio 2007-05-16